ЦЭНТР ЕЎРАПЕЙСКАЙ ТРАНСФАРМАЦЫІ
CENTRE FOR EUROPEAN TRANSFORMATION

Гражданское общество в политике развития: мировые тренды и практики Европейского Союза

Рабочий документ[1]

Алёна Зуйкова,
Центр европейской трансформации

Рамки политики развития ЕС в Беларуси

Европейский Союз ведет собственную политику развития, отдельную от политики развития своих государств-членов, и является одним из крупнейших мировых доноров. Политику развития ЕС следует рассматривать на трех уровнях. Во-первых, международные нормы и принципы, на которые ориентируется ЕС: стандарты ООН и принципы, принятые Форумами высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи под эгидой ОЭСР[2]. Во-вторых, это собственно уровень европейской политики — документы и нормы, ее регулирующие. В-третьих, существует специальный географический фокус европейской политики развития для стран-соседей ЕС, в число которых входит Беларусь, — Европейская политика соседства (ЕПС).

Отсчетной точкой на уровне международных договоров можно считать **2000 год**, когда 189 стран ООН подписали Декларацию тысячелетия. Страны и международные институты развития[3] приняли на себя обязательство стремиться к достижению к 2015 году восьми **Целей тысячелетия в области развития**: 1) ликвидации крайней нищеты и голода; 2) обеспечения всеобщего начального образования; 3) поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин; 4) сокращение детской смертности; 5) улучшение охраны материнства; 6) борьба с ВИЧ/СПИД, малярией и другими заболеваниями; 7) обеспечение экологической устойчивости; 8) формирование глобального партнерства в целях развития.

---

[1] Документ подготовлен в рамках исследования эффективности программ Европейского Союза, направленных на развитие гражданского общества и демократии в Беларуси. С другими результатами исследования можно ознакомиться на веб-сайте Центра европейской трансформации, перейдя по ссылке: **http://cet.eurobelarus.info/ru/news/2013/04/11/analysis-EU-instruments_ru.html**.

[2] Форумы представляют собой международные совещания министров стран-доноров и стран-акцепторов, глав международных фондов и организаций по вопросам международной помощи, выделяемой на цели развития, которые организуются Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). С 2000 года состоялось четыре Форума высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи.

[3] Институты развития (*development institutions*) — международные организации, участвующие в политике развития: в частности, межгосударственные организации, международные организации гражданского общества, международные фонды.

В ходе мониторинга выполнения поставленных целей уже в течение первых пяти лет развитые и развивающиеся страны, а также институты развития выявили необходимость повышать эффективность оказываемой внешней помощи для развития. При этом стало понятно, что этого нельзя добиться только увеличением объемов помощи, но необходимо реформировать пути оказания помощи. В **2005 году** в Париже Форум высокого уровня, включающий министров стран и глав институтов развития, закрепил новые принципы в **Парижской декларации.**

Парижская декларация закрепила ведущую роль в разработке политики и стратегии по развитию за развивающимися странами (**принцип приверженности**) и требует, чтобы доноры координировали свою деятельность с национальными стратегиями (**принцип согласования**). Кроме того, Парижская декларация предписывает донорам и странам-получателям ряд действий по гармонизации деятельности, ориентированности на результаты и обеспечению взаимной подотчетности. Так, например, доноры обязаны предоставлять своевременную, прозрачную и полную информацию о потоках внешней помощи. С целью достижения реального прогресса были разработаны критерии оценки прогресса и ориентировочные показали на 2010 год по выполнению принципов Парижской декларации.

Европейский Союз интегрировал Цели тысячелетия и принципы Парижской декларации в свою политику развития в документе **«Европейский консенсус в области развития»** (**2005**). Искоренение бедности в контексте устойчивого развития и достижение Целей тысячелетия были приняты ЕС как первостепенная и всеобъемлющая цель политики развития (устойчивое развитие включает в себя надлежащее управление, права человека, политические, экономические, социальные аспекты и вопросы окружающей среды). «Европейский консенсус» закрепил приверженность ЕС принципам эффективности внешней помощи — приверженности, согласования и другим.

Политика соседства была запущена после расширения ЕС в **2004** году. Она направлена на политическую цель создания зоны благосостояния и дружественного соседства, «кольца друзей»[4], для обеспечения безопасности в различных сферах для своих государств-членов и граждан. Для достижения поставленной политической цели ЕС стремится к возможности интегрировать страны-соседи в свое пространство: экономическое, в определенных пределах политическое, а также социальное, культурное и экологическое. Поэтому ЕС оказывает своим странам-партнерам поддержку, направленную на приближение их к своим стандартам и нормам.

Эти три уровня регулируют политику развития ЕС, которую он осуществляет в отношении Беларуси. На уровне международных договоров Беларусь выразила свою приверженность Целям тысячелетия, подписав Декларацию тысячелетия, а в 2010 году присоединилась к Парижской декларации[5]. ЕС оказывает

---

[4] Коммуникация Европейской комиссии «Расширение Европы» (2003) — официальный документ, положивший начало Европейской политике соседства.

[5] См.: Беларусь присоединяется к Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи: **http://www.president.gov.by/press78277.html**.

помощь Беларуси, ориентируясь на ее статус в списке развивающихся стран, составляемый ОЭСР[6]. Реализация Политики соседства в некоторых аспектах несколько осложняется проблемностью взаимоотношений между ЕС и правительством Беларуси. Тем не менее, во многих сферах белорусские власти добровольно и активно сотрудничают с Европой, несмотря на политические разногласия.

Политика ЕС для развития гражданского общества в Беларуси

Перечисленные в предыдущей части документы и подходы задали основополагающую рамку политики развития, которая не изменилась, несмотря на принятие новых документов (см. Схему 1). Так, после Парижской декларации была принята Аккрская программа действий (2008) и Пусанское соглашение (2011). На смену «Европейскому консенсусу» пришла «Программа перемен» (2011). Политика соседства была разделена в 2008-2009 годах на сотрудничество с восточным регионом (Восточное партнерство) и южным регионом, оставаясь, тем не менее, общей рамкой, и, как таковая, была пересмотрена в 2011 году.

В последовавших после 2005 года изменениях можно анализировать различные аспекты. Данное исследование направлено на анализ политики развития гражданского общества. С этой точки зрения, можно выделить три смеющих друг друга этапа взаимоотношений доноров и правительств стран-партнеров с гражданским обществом в политике развития: 1) только межгосударственные отношения; 2) этап вовлечения негосударственных акторов и 3) этап структурного диалога.

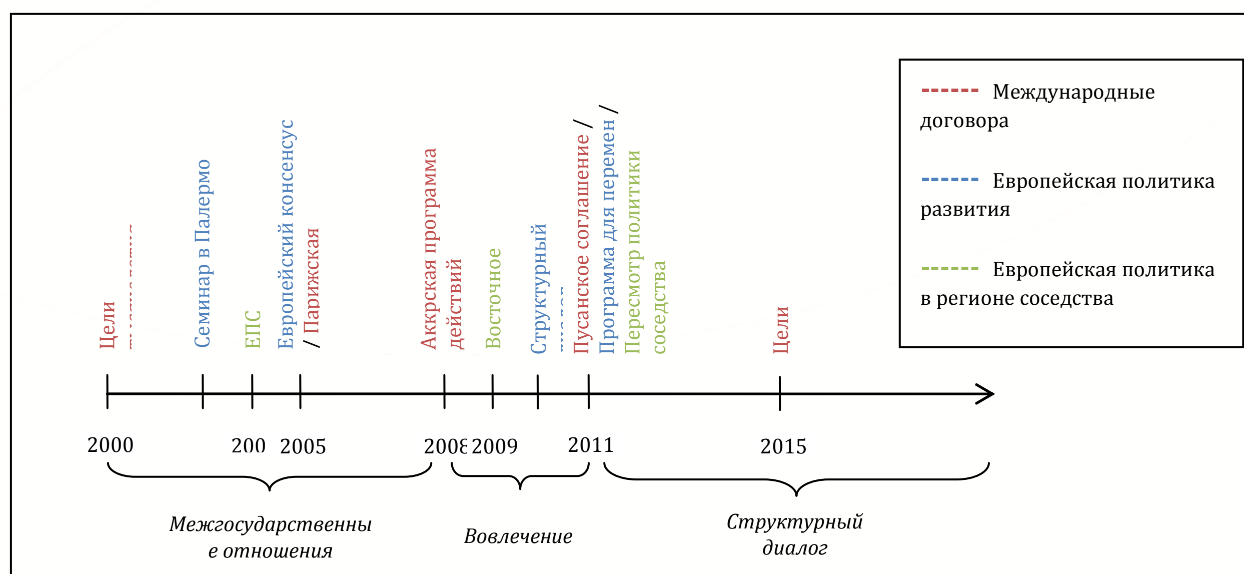


Схема 1. Развитие места гражданского общества в политике развития

[6] Беларусь относится к развивающимся странам с высоким средним доходом на душу населения.

Первый этап **«межгосударственных отношений»** длился с 2000 по 2008 год, до принятия Аккрской программы действий. Он характеризуется тем, что **на уровне политических взаимоотношений, где доноры и страны-партнеры ведут переговоры и принимают решения относительно развития страны, присутствуют только правительства стран-партнеров**. Парижская декларация (2004) подразумевает только правительства и доноров, не выделяя гражданское общество как актора развития. Страны-партнеры обязуются способствовать вовлечению гражданского общества и частного сектора, однако это не является приоритетом и не включено в индикаторы прогресса.

Одновременно с этим, в ЕС идет Палермский процесс, начавшийся в 2002 году (в 2003 году прошел Семинар в Палермо) как диалог между Европейской комиссией, европейскими организациями гражданского общества, Европейским парламентом и государствами-членами. Причиной этого процесса стала назревшая необходимость пересмотра роли и формата участия европейского гражданского общества в политике развития ЕС. Основной фокус переговоров был именно на пересмотр отношений между стейкхолдерами на уровне ЕС, однако организации, работающие за пределами ЕС, фиксировали необходимость определения роли и ОГО из стран-партнеров[7]. Тема вовлечения местных акторов получила дальнейшее развитие на последующих встречах в рамках Палермского процесса[8].

Наконец, как определила Статья 4.3 «Европейского консенсуса»: «*ЕС поддерживает широкое вовлечение всех стейкхолдеров в развитие страны и поощряет все части общества принять участие. Гражданское общество, включая экономических и социальных партнеров, таких как профсоюзы, организации нанимателей и частный сектор, НГО и другие негосударственные акторы в странах-партнерах играют важную роль в продвижении демократии, социальной справедливости и прав человека. ЕС будет усиливать свою поддержку наращиванию способностей негосударственных акторов, чтобы усиливать их голос в процессах развития и развивать политический, социальный и экономический диалог. [...]»*. Таким образом, признавая существенную роль негосударственных стейкхолдеров, ЕС не вступает с ними в прямую коммуникацию по политическим вопросам: местные акторы вступают в коммуникацию со своими национальными властями, которые, в свою очередь, вступают в отношения с ЕС. Соответственно, эти принципы были отражены в структуре Европейской политики соседства. Отношения со странами-партнерами строятся на двустороннем уровне, где сотрудничают ЕС и правительство страны-партнера.

В отношении стран региона ЕПС это стало причиной своеобразного казуса. При запуске ЕПС Европейским Союзом было сделано допущение, что правительства этих государств-соседей ориентированы на европейскую интеграцию и европейский путь развития, а следовательно, они стремятся к развитию демократических процедур. В такой логике, не должно было возникать никаких проблем с участием местных акторов, включая и организации гражданского общества. Однако такое допущение не соответствовало реальности большинства стран-соседей, испытывающих большие проблемы с

---

[7] Доклад по итогам Палермского семинара (2003): **http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/documents/final_report_palermo_seminar_en.pdf**.

[8] Рекомендации Парижского семинара (2004): **http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/documents/synthese_seminaire_paris_en.pdf**.

демократией. Гражданское общество оказывалось исключенным из политики развития, а в случае стран, где правительство подвергалась санкциям и с ним блокировалось взаимодействие, то из политики развития оказывалась исключенной и вся страна.

Второй этап **«вовлечения»** (2008-2011) включает в себя различные процессы и события, ведущие к возрастающему вовлечению негосударственных акторов в отношения между донором и страной-получателем помощи. Изменения происходили на всех трех уровнях (международные договоры, европейская политика развития и ЕПС), однако сложно говорить о непосредственных причинно-следственных связях между ними.

Форум высокого уровня в Аккре в 2008 году зафиксировал, что без дальнейшей реформы и ускорения действий взятые обязательства не смогут быть выполнены к 2010 году, включая намеченные цели по повышению качества помощи. Для преодоления препятствий на пути достижения поставленных целей Аккрская программа действий предписывает ряд мер, уделяя большое внимание диверсифицированности акторов развития (не только правительства развивающихся стран, но также парламенты, местные власти, частный сектор, организации гражданского общества) и необходимости их вовлечения:

- Вовлечение этих акторов в разработку, выполнение и мониторинг стратегии развития на уровне страны необходимо для укрепления принципа приверженности (Статья 13).
- Кроме того, организации гражданского общества признаются независимыми участниками процесса развития, имеющими свои права, и чьи усилия дополняют действия правительства и частного сектора. В связи с этим, ОГО могут осуществлять совместную деятельность в многостороннем процессе по содействию повышению эффективности помощи развитию (Статья 20).

В этот же период времени (в 2008 году) по инициативе Швеции и Польши начинается подготовка нового формата ЕПС для шести стран Восточной Европы и Южного Кавказа. Новая инициатива была запущена в 2009 году и получила название «Восточное партнерство» (ВП). ВП значительно отличается от ЕПС структурой взаимоотношений между ЕС и странами-партнерами: кроме традиционного уровня отношений с правительствами введены новые уровни отношений: встречи министров иностранных дел, межпарламентская ассамблея «Евронест», Конференция региональных и местных властей ВП, Форум гражданского общества (ФГО).

Параллельно с развитием Восточного партнерства Европейская комиссия организовала и провела новый этап четырехстороннего диалога, начатого в рамках Палермского процесса. Структурный диалог (СД) прошел с марта 2010 года по май 2011 года, и в нем участвовали Европейская комиссия, Европейский парламент, государства-члены и организации гражданского общества и органы местной власти, теперь не только европейские, но и из стран-партнеров. По итогам года работы были выработаны рекомендации для различных стейкхолдеров: правительств стран-партнеров (которые не принимали участие в диалоге), для ОГО и местных властей, а также для ЕС[9]. Участники СД призывают правительства создавать благоприятные условия для деятельности ОГО. Организациям гражданского общества рекомендуется предпринимать действия по усилению своего голоса на национальном и международном уровне. ЕС должен

---

[9] Заключительный документ Структурного диалога:
https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/e/ea/FINAL_CONCLUDING_PAPER.pdf.

поддерживать и способствовать этим процессам. Все стороны призываются к активному участию в диалоге между многими субъектами.

Необходимо отметить прецедент развития Форума гражданского общества Восточного партнерства (ФГО). Структурно, Форум был создан как площадка для гражданского общества. Однако, несмотря на выделение специального места, Форум изначально не предполагал широкой политикой роли гражданского общества в развитии инициативы ВП. На первом Форуме (2009) по инициативе организаций гражданского общества из Беларуси повестка дня Форума была расширена, внутренняя структура Форума претерпела некоторые существенные изменения (был усилен национальный компонент в противовес только тематическим группам), что позволило ему играть большую политическую роль. Впоследствии, это привело к созданию национальных площадок для участия гражданского общества — национальных платформ Форума гражданского общества Восточного партнерства, на которые мог опираться Форум в странах-партнерах. Таким образом, гражданское общество заявило о выходе за рамки сугубо декоративного участия и своем намерении и способности принимать равноправное участие в политике развития в целом.

Третий этап, **«структурный диалог»**, характеризуется институционализацией вовлечения негосударственных акторов. В 2011 году произошли события одновременно на всех трех уровнях политики развития. Во-первых, прошел четвертый Форум высокого уровня по эффективности внешней помощи в Пусане. Во-вторых, ЕС принял новый документ, регулирующий политику развития, — Программу для перемен. Таким образом, третий этап логически вытекает и развивает предшествующие стадии. Однако он является также следствием непредвиденных событий — «Арабской весны» 2011 года, которая привела к пересмотру Европейской политики соседства в сторону большей поддержки институтам гражданского общества.

Пусанское соглашение подтвердило приверженность акторов развития своим обязательствам и понимаю ОГО как независимых участников процесса развития. Кроме того, текст Пусанского соглашения ссылается на так называемые Стамбульские принципы и Международные рамки для эффективности развития ОГО (Статья 22). Стамбульские принципы и Международные рамки — это результат работы Открытого форума для эффективности ОГО в развитии. Открытый форум стал специальной площадкой для мирового гражданского общества по разработке принципов своего участия в политике развития. Полагая принципы Парижской декларации уместными для доноров и правительств стран-реципиентов помощи и нерелевантными для гражданского общества, мировое гражданское общество самоорганизовалось, чтобы в течение трех лет (с 2009 по 2012 год) изучать, формулировать и артикулировать свою позицию в отношении своей роли в обеспечении эффективности развития. Указанные документы были подготовлены как вклад гражданского общества для Форума высокого уровня по эффективности внешней помощи в Пусане и теперь являются частью принципов политики развития на мировом уровне. Таким образом, гражданское общество на высоком уровне доказало, что имеет свою позицию и достаточно квалификаций и возможностей, чтобы быть равноправным участником в диалоге о развитии.

События «Арабской весны» наложили отпечаток на политику развития ЕС и Европейскую политику соседства. Так, Программа для перемен утверждает, что продвижение к достижению Целей тысячелетия не является достаточным без развития демократии, прав человека, надлежащего управления и безопасности. Оба документа вводят принцип гибкого распределения помощи, получивший название «большее за большее». Этот принцип ставит помощь ЕС правительству страны-партнера в зависимость от демократического прогресса. В случае, если правительство нарушает принципы демократии и права

человека, помощь переориентируется на поддержку гражданскому обществу, чтобы оно могло осуществлять свою работу с теми в стране, кто в этом нуждается.

Кроме того, институционализируется роль гражданского общества как демократического актора национального уровня и в международных отношениях. Программа для перемен призывает государственных акторов укреплять партнерство с негосударственными акторами, поскольку коллективная социальная ответственность является инструментом для предотвращения «отката» в сфере прав человека, международных социальных и экологических стандартов.

Следуя рекомендациям Структурного диалога, Европейский Союз начал разработку специальных стратегий для сотрудничества с гражданским обществом и с местными властями в странах-партнерах. Весной 2012 года Еврокомиссия провела консультацию с ОГО[10], результаты которой, среди других наработок, легли в основу документа «Основы демократии и устойчивого развития: европейское сотрудничество с гражданским обществом во внешнем действии»[11]. Этот документ выделяет три приоритета для европейской поддержки: 1) увеличить усилия по продвижению благоприятной среды для ОГО в странах-партнерах; 2) способствовать полноценному и структурному участию ОГО в национальной политике стран-партнеров, в программном цикле ЕС и в международных процессах; 3) усиливать способности местных ОГО к наиболее эффективному выполнению ими роли полноправных независимых акторов развития.

В беларусско-европейских отношениях в марте 2012 года начался новый процесс, по форме соответствующий развитию мировых и европейских стандартов взаимоотношений с гражданским обществом, — «Европейский диалог по модернизации с беларусским обществом» (ЕДМ). Это площадка, созданная ЕС, в которой на равных правах могут быть представлены гражданское общество Беларуси, политическая оппозиция и, при выполнении требования ЕС по освобождению и реабилитации политзаключенных, государство.

[10] Consultation on the future EU policy on “Civil Society Organisations in development cooperation”: **http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/6405_en.htm**.

[11] The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations (2012).